

**"La sélection des acteurs légitimes et de leurs instruments dans l'action
publique contemporaine"**

Lyon, 26-28 juin 2008

**Entre hyper sélectivité et effets de filtrage limités : les processus de sélection à l'épreuve
des dispositifs territoriaux de recherche**

Cécile Crespy

Université Paris XIII

CERAL (Centre de Recherche sur l'Action Locale), EA 3968

cecile.crespy@univ-paris13.fr

Résumé : Cette communication examine la sélection des acteurs de l'action publique et les instruments qu'ils mobilisent à partir des dispositifs territoriaux de recherche. En comparant deux scènes contrastées d'élaboration des dispositifs, elle souligne la coexistence de formes de sélection objectivées et institutionnalisées par l'action gouvernementale avec d'autres formes d'action plus décentralisées pour lesquelles la concurrence est moins institutionnalisée et les parties prenantes ne sont pas définies a priori : les effets de filtrage reposant sur les moyens financiers ou de l'expertise.

Entre hyper sélectivité et effets de filtrage limités : les processus de sélection à l'épreuve des dispositifs territoriaux de recherche

Les politiques de recherche constituent un champ historique d'intervention de l'Etat. Néanmoins, comme dans d'autres secteurs, le monopole étatique a été fortement ébranlé, en particulier suite à l'irruption des institutions européennes ou encore des collectivités territoriales (P. Larédo, 2003). Dans la plupart des pays européens (J. Aust, C. Crespy, 2008), on observe à la fois un enchevêtrement des niveaux de gouvernement et une redéfinition des modes de pilotage de la recherche. En France, ce double mouvement se traduit par une implication accrue des collectivités locales, notamment des conseils régionaux dans le financement de la recherche (D. Filâtre, 2005 ; C. Crespy, 2007a) et de l'enseignement supérieur (J. Aust, 2004), mais aussi par des réformes porteuses de nouveaux modèles et dispositifs d'action publique (A. Branciard, E. Verdier, 2003). Dès lors, on observe des formes plus coopératives de mise en œuvre de l'action publique dans lesquelles l'Etat ne fait plus autant figure de grand intégrateur. Dans un même temps, loin de s'effacer, ce dernier a redéfini les modalités de son intervention, sur le modèle d'un Etat plus stratège, se délestant de capacités opérationnelles et se recentrant sur des fonctions plus stratégiques. Pour ce dernier, il s'agit moins d'une construction substantielle de l'action publique (comme dans le cas des grands programmes technologiques) que de proposer des cadres d'action. Ces cadres tendent cependant à contraindre l'inscription de l'action publique produite localement. Ils impliquent un contenu qui réponde aux critères définis par l'Etat ; ce contenu est défini par des coalitions locales d'acteurs scientifiques et socio-économiques.

Il résulte de ces transformations brossées à grands traits une plus grande diversité des modalités de construction de l'action publique, que ce soit en termes de configurations d'acteurs ou de dispositifs produits. L'apparente dé-hiérarchisation laisse place, dans les faits, à des processus de sélection qui prennent des formes variées selon les dispositifs en jeu.

Cette communication propose donc d'examiner les ressorts de la sélection des acteurs à partir des dispositifs territoriaux de recherche. Ces derniers présentent l'intérêt majeur de faire porter le regard sur des politiques qui, tout en étant spécifiques, permettent de saisir précisément les recompositions au cœur de l'Etat. Ainsi, on observe dans l'élaboration de l'action publique la coexistence de deux scènes dont l'une est pour le moins originale : elle donne à voir une sélection institutionnalisée et objectivée des acteurs à travers une technologie administrative, notamment des appels à projets nationaux. La seconde, en

revanche, semble plus ouverte puisqu'elle est caractérisée par des formes d'action plus décentralisées pour lesquelles la concurrence est moins institutionnalisée et les parties prenantes ne sont pas définies a priori. Ces deux scènes d'élaboration des dispositifs sont mises en perspective pour illustrer la diversité des processus de sélection des acteurs. Il conviendra par ailleurs d'examiner dans quelle mesure le fait pour un acteur d'être sélectionné par le niveau national lui donne ensuite plus de légitimité pour intervenir au niveau décentralisé. Y a-t-il porosité entre ces deux scènes ?

Afin d'explorer ces deux scènes contrastées des processus de sélection, le propos mobilise un matériau empirique issu d'un travail de thèse¹ et de recherches collectives² autour de dispositifs territoriaux de soutien à la recherche. Le recours à divers exemples n'a aucune prétention à l'exhaustivité mais cherche à qualifier les formes que prend la sélection.

1- Quand des procédures nationales objectivent la sélection des acteurs pertinents

S'appuyant sur trois exemples de dispositifs promus par une initiative nationale – les incubateurs inter-universitaires, les pôles de compétitivité et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur – cette première partie examine comment la mise en concurrence et la sélection des projets sont organisées par le centre ministériel. Les règles édictées incluent et/ou excluent de facto certains acteurs, ce qui n'empêche pas toutefois que des stratégies de contournement et d'adaptation se déploient.

¹ "Une action publique hybride". Permanences et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de Provence-Alpes-Côte d'Azur (1982-2004), Thèse de doctorat en sociologie, Université Aix-Marseille I, 2006

² La première enquête achevée concerne les neuf pôles de recherche et d'enseignement supérieur reconnus par décret en mars 2007 (J. Aust, C. Crespy et al., 2008). La seconde, encore en cours, aborde quatre pôles de compétitivité en région PACA (recherche menée avec le LEST sous la responsabilité d'A. Mendez).

Tableau 1 : Principales caractéristiques des dispositifs étudiés	
Incubateurs³	<p>Les incubateurs, promus autour de la loi de 1999 sur la recherche et l'innovation, visent à favoriser la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche. Un appel à projets "Incubation et capital d'amorçage des entreprises technologiques" est lancé en mars 1999. 31 "incubateurs ministériels" sont constitués sur une base régionale, à l'exception des régions Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, PACA et Ile-de-France, où plusieurs incubateurs sont labellisés. Au financement étatique s'ajoutent ceux des collectivités locales et du Fonds Social Européen.</p> <p>En région PACA, deux incubateurs ont été labellisés. S'ils reprennent le découpage des académies, leur genèse ne s'est pas faite sans tensions. Après une période caractérisée par la dispersion des propositions (sept au total) et par une absence de coordination de la part des représentants de la DRRT (Délégation régionale à la recherche et à la technologie) et du conseil régional, deux projets ont ensuite été montés, sous la pression des services du Ministère de la recherche. Ce deuxième temps est celui de la mise en forme et du rapprochement des initiatives, dans une sorte de dialogue entre les présidents ou représentants des universités et la Route des Hautes Technologies (association qui joue un rôle d'agence de l'innovation financée à la fois par le conseil régional et les services déconcentrés de l'Etat).</p>
Pôles de compétitivité	<p>67 pôles sont labellisés en 2005, dont 6 de niveau mondial et 9 à vocation mondiale. Les pôles de compétitivité rassemblent des entreprises, des organismes de formation et de recherche. Le mode de gouvernance est partenarial. Ces pôles reposent sur une dynamique de coopération sur projets entre acteurs publics et privés rassemblés majoritairement sur un même territoire autour de thématiques précises, avec une implication des collectivités territoriales.</p> <p>Ces coopérations s'appuient sur des projets collaboratifs de R&D qui associent des partenaires académiques et des industriels (grandes entreprises et PME). Le financement provient de l'Etat, de ses agences (Ministères, CDC, Oséo, ANR) mais aussi des collectivités territoriales. Pour être éligibles à ces financements, les projets de R&D doivent être labellisés par la structure de gouvernance des pôles.</p> <p>Le fonds unique inter-ministériel, fonds destiné uniquement aux pôles de compétitivité, apporte un soutien aux projets de R&D. Il est abondé par les collectivités locales.</p> <p>Parmi les pôles labellisés en région PACA, le pôle Mer, pôle à vocation mondiale, est un pôle inter-régional entre la région PACA et la région Bretagne. Son centre de gravité se situe autour de Toulon.</p>
Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)	<p>La loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 a prévu les PRES (comme les RTRA) comme un moyen de rénover le système d'enseignement supérieur et de recherche. En opérant des regroupements entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ils visent à fédérer les activités d'enseignement, de recherche, à atteindre une masse critique, à accroître la lisibilité et la visibilité internationale des établissements français. Ils visent à surmonter la fragmentation entre les universités et les grandes écoles mais aussi à rapprocher les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche.</p> <p>Neuf PRES ont été créés par décret en mars 2007 sous la forme d'EPCS (établissement public de coopération scientifique) : Lyon, Nancy, Bordeaux, Toulouse, Paris-Est, ParisTech, Aix Marseille Université, Universud Paris, Université européenne de Bretagne.</p>

³ Pour une présentation détaillée, cf C. Crespy (2007b)

1.1. Définir le processus d'action publique et les acteurs aptes à y participer

Au-delà de leur singularité, les trois exemples mobilisés sont révélateurs des recompositions et réformes à l'œuvre dans les politiques de recherche et d'innovation pour plusieurs raisons. Ils sont significatifs, à des degrés divers, des principes et modalités d'action initiés depuis la fin des années 1990.

D'abord, ils visent à pallier la fragmentation du système national, en renforçant les coopérations au-delà des frontières institutionnelles traditionnelles – enseignement supérieur et recherche mais aussi recherche et industrie. Les décloisonnements dont ils sont porteurs sont perçus comme source de performances accrues pour le système national de recherche. Qu'il s'agisse des pôles de compétitivité ou des PRES, ce sont ensuite des dispositifs non-obligatoires qui mettent en compétition des projets et des configurations d'acteurs. De ce point de vue, il y a une rupture par rapport à une conception égalitaire et uniforme de l'action publique. Les incubateurs ont échappé à cette mise en concurrence car toutes les régions ont eu au moins un incubateur labellisé. De surcroît, ils sont parfois la déclinaison d'injonctions définies dans d'autres espaces, en particulier européen, autour de l'économie de la connaissance que l'on peut résumer par le fait que la science soit de plus en plus un facteur de compétitivité⁴. En ce sens, ils sont porteurs d'un nouveau modèle d'action. Enfin, s'ils sont susceptibles de redéfinir la position relative de chacune des composantes du système⁵, ils participent également au renouvellement des modes d'action des services de l'Etat.

A travers la mise en œuvre de ces dispositifs on observe une forte homogénéité procédurale que certains (P. Mustar et P. Larédo, 2002) résument par le triptyque suivant : incitation, labellisation et évaluation⁶. La DIACT (Délégation interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des territoires) ou les services des Ministères procèdent la plupart du temps par appels à projets : l'appel à projets ou le cahier des charges s'appuie ou s'inscrit dans le contexte d'une loi (loi sur l'innovation pour les incubateurs, Pacte pour la recherche pour les PRES). Sont précisés l'objectif du dispositif à mettre en place, les critères de sélection mais aussi les catégories d'acteurs ciblées. La labellisation s'effectue la plupart du temps par un comité national ad hoc qui accorde une reconnaissance à l'entité créée, parfois

⁴ L'investissement public dans les activités scientifiques a pendant longtemps été justifié par les enjeux de pouvoir et de puissance que celles-ci représentaient, en particulier pour les Etats-nations (Mallard et al., 2006). Mais, de facteur de puissance, la science est devenue un facteur de compétitivité à l'origine d'un cercle vertueux reposant sur le triptyque connaissances, innovation et développement économique.

⁵ En particulier entre les universités et les organismes de recherche.

⁶ Il semble que de telles modalités sont amenées à devenir plus pérennes comme le laisse entrevoir le déroulement en cours de l'Opération Campus.

en plusieurs temps, suivant un principe de "rattrapage" comme pour les incubateurs, ou selon une hiérarchisation à l'instar des pôles de compétitivité (pôles mondiaux, pôles à vocation mondiale, pôles nationaux). Cette labellisation s'accompagne de l'octroi de moyens financiers dont l'allocation n'est pas nécessairement uniforme. Des évaluations périodiques conditionnent le maintien du label et la reconduction de ressources. Ces évaluations sont aussi l'occasion de repérer si les objectifs initiaux ont été tenus tout en cherchant par ailleurs à faire émerger des "bonnes pratiques".

La production d'un cadre et de contraintes procédurales implique que les acteurs désignés se saisissent des formes mises à leur disposition pour leur donner un contenu (C. Crespy, A. Branciard, 2006). Le formatage n'est pas laissé cependant à l'appréciation des seules configurations locales d'acteurs. En effet, sont définis à la fois les acteurs admis à porter et/ou à participer au montage du projet, ainsi que les modalités de la sélection. La sélection des acteurs est de ce fait admise et définie en amont car les acteurs sélectionnés sont déjà les cibles du dispositif à produire. Dès l'appel à projets, sont définis des catégories d'acteurs appelées à se saisir de la procédure nationale : collectivités territoriales, universités, organismes de recherche, entreprises ; ils ne sont pas définis une fois pour toutes mais à l'occasion de chaque dispositif. Il s'agit même d'un critère d'éligibilité, au même titre que des formes de coopération ou d'associations, par exemple entre la recherche académique et les entreprises au titre des pôles de compétitivité. Ces acteurs ont été préalablement sélectionnés selon leurs aptitudes supposées à s'inscrire dans ces dispositifs. Cette objectivation doit tout autant aux procédures qu'aux croyances ou aux objectifs en la matière.

D'un dispositif à l'autre, ce ne sont pas nécessairement les mêmes acteurs qui sont appelés à se mobiliser et à être moteurs : les universités pour les incubateurs, les acteurs académiques pour les PRES et les entreprises pour les pôles de compétitivité. A travers, ces procédures nationales sont déterminées à la fois les acteurs reconnus comme pertinents, mais aussi ceux qui sont appelés à être structurants. Par rapport au paysage français, les directions des Ministères cherchent aussi à déplacer le centre de gravité et à construire en quelque sorte de nouvelles centralités, en incitant certains acteurs à devenir incontournables : c'est très clairement le cas en direction des universités à partir du dispositif incubateur. Cette centralité donnée aux universités marque un déplacement durable dans la politique scientifique. En effet, depuis la fin des années 1990, il y a une volonté marquée de la part des Ministres de la

recherche successifs de rapprocher le système français de recherche d'un "modèle international" en accordant une place plus grande aux universités⁷.

Si les acteurs admis à participer sont définis en amont et les critères de sélection explicites, la construction du dispositif implique échanges et négociations entre acteurs locaux, mais aussi avec les services centraux. D'une situation locale à une autre, la physionomie des partenariats est variable et le leadership n'est pas défini avant les négociations. Ainsi, pour les incubateurs qui ont été labellisés en région PACA, celui situé à l'Ouest a impliqué les quatre universités auxquelles s'est joint le CEA. En réponse au même appel à projet, l'Est du territoire a proposé une autre forme de partenariat car aux universités se sont joints les conseils généraux des Alpes-Maritimes et du Var mais aussi l'INRIA. L'incubateur nouvellement créé a bénéficié de l'expérience de créations d'entreprises par les chercheurs de l'INRIA (C. Lanciano-Morandat, H. Nohara, 2003). Les histoires locales, la nature et l'importance des relations comptent. Ainsi, les pôles de compétitivité se sont parfois inscrits dans le prolongement de réseaux existants, plus ou moins institutionnalisés. Il est apparu que le pôle Mer en région PACA s'est en partie appuyé sur un réseau de PME et de laboratoires créé deux ans auparavant et bénéficiant d'une reconnaissance de l'Etat au titre du CIADT) (Comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire). L'état des relations passées ne détermine pas nécessairement les coopérations futures ce dont témoignent certains PRES, en particulier UniverSud. Le GIP (groupement d'intérêt public) préexistant a plutôt fait figure de repoussoir quant aux modalités de la coopération. De manière générale, le cas des PRES révèle une diversité des solutions retenues tant en termes de périmètre géographique (régional ou métropolitain) et des acteurs impliqués, principalement universités et/ou grandes écoles. Si les stratégies des présidents d'universités et directeurs d'écoles ont façonné ce périmètre, parfois les élus et services des conseils régionaux ont pu pousser à élargir le périmètre à l'échelle régionale (notamment en Bretagne). De tels dispositifs sont configurés au cours d'un processus itératif entre les acteurs locaux et les directions ministérielles. Par exemple, les services du Ministère de la recherche ont été présents dans le montage des incubateurs, relayés par leur direction régionale (DRRT) quant aux attendus du projet : un nombre limité de projets par région, des projets partenariaux portés par les universités. De même, ce processus s'est retrouvé entre les communautés académiques locales et les représentants de la DGES à l'occasion des PRES. Ainsi, les représentants de la DGES ont poussé certaines communautés à déposer un projet (Nancy) mais aussi à orienter le

⁷ Par exemple, cela se traduit par la création du nombre de postes d'enseignants-chercheurs qui est bien supérieure à celles des chercheurs affectés dans les organismes publics.

projet vers tel ou tel aspect. Les règles définies ex ante peuvent être précisées au cours de processus. De ce fait, elles vont exclure certains projets. Par exemple, la loi laissait le choix de la forme juridique des PRES. En annonçant que seuls les projets proposant la création d'un EPCS seraient retenus, les représentants de la DGES ont de facto exclu des projets qui avaient choisi une autre forme juridique (associative ou de GIP) comme en atteste le PRES porté par l'INSA Lyon. Finalement, seuls les EPCS bénéficient de moyens financiers et des ressources humaines afférentes.

Loin de promouvoir une action nationale et uniforme, les différents services centraux ou la DIACT introduisent une plus grande différenciation au cœur du système de recherche, car d'un territoire à un autre, d'un secteur à un autre, les partenariats qui se nouent ne sont pas identiques, alors qu'ils respectent par ailleurs le cahier des charges défini. Alors que pour ce type de dispositif, les acteurs pertinents semblent circonscrits par la procédure, une fois le dispositif configuré et reconnu, la sélection empêche-t-elle des phénomènes d'entrée et de sortie ?

1.2. Contourner la sélection : les jeux d'acteurs

Examiner les ressorts de la sélection des acteurs à travers des procédures formalisées et explicitées impliquent toutefois de décentrer doublement son regard : d'abord, en direction de ceux qui ne sont pas admis à participer, ensuite envers ceux qui s'auto-excluent.

Les configurations d'acteurs sont-elles définies et stabilisées avec la labellisation ou bien observe-t-on des entrées et sorties ? L'exclusion, tout comme la participation, est-elle définitive ? Le périmètre des acteurs impliqués est redéfini à travers le fonctionnement au concret de telles structures. C'est particulièrement vrai pour des organismes qui étaient présents en région et voient d'un mauvais œil la création de nouvelles structures mais aussi pour les services déconcentrés de l'Etat.

Une fois la reconnaissance acquise, il s'agit ensuite de donner un contenu à la structure labellisée. Les incubateurs ont à définir les modalités de soutien aux entreprises créées par les chercheurs, tout comme les pôles de compétitivité ont à favoriser des projets collaboratifs de R&D et les PRES des projets de coopération inter-institutionnels en matière de formation et/ou de recherche. De ce point de vue, si des règles générales sont édictées, les structures définissent leur organisation interne et leur fonctionnement. L'exemple des PRES montre la diversité d'appropriation, depuis la marche vers la fusion (Aix-Marseille) en passant par la

constitution d'un réseau régional (Bretagne) et de démarches coopératives en matière de recherche (UniverSud Paris, Lyon).

La fonction d'incubation nécessite quant à elle de réunir un certain nombre de compétences technologiques, financières. Ces compétences mobilisables se trouvent pour certaines d'entre elles dans des structures publiques ou para-publiques, mais aussi auprès de consultants. A côté du premier cercle des membres fondateurs, par l'intermédiaire de conventions, des pépinières d'entreprises et des structures d'animation des technopôles sont associées dans un second temps en tant que prestataires de services. Parmi ces prestataires, on retrouve ceux qui avaient participé au dépôt de premiers projets d'incubateurs mais avaient été ensuite exclus pour laisser le pilotage aux universités.

Bien plus que pour les incubateurs, la mise en place des pôles de compétitivité est apparue comme problématique pour un certain nombre de structures en région (chambres de commerce, centres de transfert, agences de développement, etc) qui contribuaient déjà par leurs activités à rapprocher la recherche et les entreprises ou plus généralement à soutenir l'innovation. Si elles n'étaient pas les acteurs principalement visées par l'appel à projets, certaines d'entre elles, comme les pépinières d'entreprises ont pu être associées au montage des projets collaboratifs de R&D. D'autres en revanche, ont dès le montage des projets de pôle étaient fortement associés et ont hébergé les structures de gouvernance des pôles. Les situations qui se dessinent sont très variables d'un pôle à un autre, ici c'est une nouvelle association qui se crée, ailleurs le pôle s'adosse à une structure existante. Le pôle Mer a ainsi été porté par l'association Toulon Var Technologies qui animait un technopôle autour des technologies marines. Les structures de gouvernance des pôles, en raison de la labellisation des projets de R&D qu'elles opèrent, sont devenues un point de passage privilégié pour accéder à différents financements des partenariats recherche-industrie. Certaines de ces structures qui avaient pu voir leur existence et fonctionnement concurrencés par la mise en place des pôles ont pu retrouver des marges d'action à l'occasion d'une initiative du conseil régional concernant les PRIDES (pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire). Ces derniers, calqués en partie sur le fonctionnement des pôles de compétitivité, cherchent à soutenir l'organisation en réseau des entreprises dans diverses

filières⁸. Leur mise en place s'accompagne d'un soutien au fonctionnement de bon nombre de structures en région et des actions qu'elles mènent.

Du côté des services déconcentrés de l'Etat, s'ils sont impliqués, c'est selon des modalités variables. Ainsi, si les représentants de la DRRT ont pu réunir les protagonistes pour faire émerger des projets d'incubateurs, ils n'en ont pas assuré la coordination. Ils ont été un relais d'information entre les acteurs locaux et le Ministère et ont poussé à l'émergence de deux projets régionaux sous la pression des services du Ministère. Une fois la labellisation acquise, ils sont restés présents comme interlocuteur des directions des incubateurs car le Ministère assure le financement des incubateurs. A l'inverse, les PRES ont été marqués par une absence d'implication à la fois de la DRRT et des services du rectorat. Leur constitution s'est faite de manière itérative directement entre les acteurs académiques et les représentants de la DGES. C'est encore d'autres modalités qu'on observe pour les pôles de compétitivité avec le service développement industriel de la DRIRE⁹. Si son pouvoir est limité, puisque les financements sont décidés directement au sein du fonds unique interministériel géré par les représentants des différents ministères (industrie, défense, équipement, agriculture, etc), en revanche, il réunit l'ensemble des collectivités territoriales afin que celles-ci puissent abonder les projets retenus par les appels d'offre nationaux. S'il revient dans la phase de gestion, c'est pour assurer une fonction d'intermédiaire, qui n'est pas sans conséquence pour inciter à la mobilisation des financements locaux.

Dans ce paysage, les collectivités locales ont une position atypique car elles ne sont pas les cibles privilégiées des dispositifs. Elles n'assurent guère un rôle de coordination, de promotion des projets ou de mobilisation des acteurs : elles sont la plupart du temps attentives aux projets montés et apportent par la suite un soutien financier. Elles sont assez peu structurantes, si bien que finalement ce sont les acteurs qui portent les projets qui dominent ces dispositifs, même si des ajustements peuvent s'opérer quant au pouvoir relatif des uns et des autres. Le montage des projets collaboratifs de R&D au sein des pôles de compétitivité ont pu ainsi être l'occasion d'une redéfinition du leadership entre les entreprises.

⁸ Les Prides ont émergé au moment des discussions relatives à l'élaboration du schéma régional de développement économique (SRDE). Des craintes et des oppositions ont vu le jour tant de la part de certaines forces socio-économiques que d'élus car des pans de l'économie régionale n'étaient pas concernés par les pôles de compétitivité. Avec les Prides, l'innovation n'est qu'un des cinq critères retenus. Tous les pôles de compétitivité sont également des PRIDES, l'inverse n'est pas vrai. Les PRIDES ont été labellisés suite à un appel d'offre du conseil régional. Il y a eu plusieurs vagues de labellisation des Prides en 2007. Les structures qui les portent sont liées par convention au conseil régional et dispose à ce titre d'un soutien financier.

⁹ Suite à l'acte II de la décentralisation, elle n'accorde plus d'aides individuelles aux entreprises, elle finance en revanche quelques actions collectives.

Est-ce qu'il suffit d'être désigné comme acteur pertinent pour participer ? Pourquoi certains s'auto-excluent-ils ? Le cas des PRES est à ce titre intéressant car le dispositif cible les grandes écoles, les universités et les organismes de recherche. Au-delà de la variété des périmètres retenus, ce sont principalement les universités et les grandes écoles qui sont impliquées. L'absence des organismes de recherche est patente. A de rares exceptions, les organismes de recherche ne sont pas membres fondateurs. S'ils sont impliqués, c'est en tant que membre associé. Mais ni la direction du CNRS, ni celle de l'INSERM ne se sont engagés dans les PRES. Cela résulte d'un choix de la direction nationale de rester en retrait de formes d'organisations territorialisées. Cela a un impact sur la capacité à coordonner des politiques scientifiques. Ce retrait ne vaut que pour ce dispositif impliquant les universités, porté par la DGES et non pour d'autres où ils sont appelés à être plus structurants et moteurs comme les RTRA.

Ainsi, les dispositifs territoriaux de recherche donnent à voir des formes de sélection objectivées et institutionnalisées par l'action gouvernementale. Les dispositifs dont il a été question jusqu'à présent n'épuisent pas l'ensemble des interventions en région. D'autres projets émergent, plus à l'initiative des élus et des services des collectivités locales. Ils sont caractérisés par une plus grande diversité d'une région à une autre, montrant les choix opérés par les collectivités infra-nationales.

2-Des formes d'action plus partenariales et décentralisées : la sélection est-elle absente ?

Cette partie s'intéresse à ces formes d'action plus décentralisées pour lesquelles la concurrence est moins institutionnalisée et les parties prenantes ne sont pas autant objectivées a priori. Les exemples mobilisés – la déclinaison sectorielle du CPER et la création d'une communauté professionnelle – révèlent cependant des effets de filtrage qui reposent principalement sur les ressources.

2.1. Les ressources financières comme vecteur d'auto-sélection

Le contrat de plan (devenu contrat de projet depuis 2007) occupe une place essentielle et originale au sein de la gestion publique de la recherche en région. En l'absence de transfert de compétences, l'intervention des conseils régionaux dans ce domaine s'appuie souvent sur le

CPER. Cet espace d'action qui est créé par les services centraux légitime l'intervention des conseils régionaux. Il est aussi un espace de négociation, marqué par des échanges et des ajustements entre acteurs. Le CPER¹⁰ est caractérisé par un processus de négociations bilatérales entre les représentants de l'Etat et du conseil régional. Dans les faits, différents moments et différentes arènes de négociation se matérialisent. Cet espace de négociation est peu défini a priori, il reste relativement ouvert. Il se construit aussi par les négociations et par la gestion qu'il implique. Ainsi, lors de la négociation du volet enseignement supérieur-recherche du quatrième CPER¹¹, deux moments ont pu être identifiés en région PACA. Plus d'un an avant la signature du contrat de plan, un ensemble de partenaires obligés, connus à l'avance, se retrouve à intervalles réguliers. Cette arène de négociation¹² est constituée essentiellement par les représentants des services déconcentrés de l'Etat (DRRT, rectorat, SGAR), du conseil régional, des universités et des organismes de recherche. Les discussions concernent principalement les projets recueillis par les rectorats, la DRRT et le conseil régional. La DRRT, bien que présente dans ce processus, tout en étant fortement associée aux rectorats, n'est pas nécessairement considérée comme l'interlocuteur privilégié par les représentants du conseil régional. La DRRT a besoin de disposer d'une marge de manœuvre par rapport au Ministère pour pouvoir négocier localement. Dans un même temps, elle est coincée entre les rectorats et la préfecture de région (celle-ci ayant un rôle d'arbitrage dans le CPER).

Le premier temps est celui d'une négociation entre les rectorats, les universités, les délégations des organismes de recherche, les universités, le conseil régional, le SGAR et la DRRT. La part relative des constructions-rénovations dans le CPER implique une forte participation des rectorats dans le CPER, même si cela concerne la recherche. Un second temps de négociation concerne plus particulièrement les collectivités locales. Comment se construit un intérêt régional ? Qui participe ?

¹⁰ Pour G. Gilbert et J.-C. Thoenig (1999), les contrats de plan sont caractérisés par un fort degré d'autonomie des financeurs et par un champ étendu d'engagement.

¹¹ Ce schéma s'applique essentiellement aux négociations qui ont eu lieu au titre du 4^{ème} CPER.

¹² La scène créée correspond bien à la définition que donne B. Jobert (1995) de l'arène des politiques publiques, à savoir un espace de négociation des politiques publiques.

Tableau 2 : Eléments sur le CPER

L'enveloppe globale pour l'Etat et le conseil régional étant pré-déterminée, les discussions concernent avant tout la ventilation des crédits entre les différents axes d'intervention (immobilier, transfert de technologie, etc) et le financement des opérations retenues. De plus en plus, les financements se font à parité. Les discussions concernent autant les opérations du contrat que celles hors contrat: certaines opérations sont sorties du périmètre de négociations car il sera possible soit de les financer sans difficultés hors contrat, soit parce qu'elles sont peu finalisées. Pour certaines opérations, le choix répond à des orientations politiques, car dans cette phase les discussions concernent aussi bien les élus que les administratifs. La finalisation des projets sur le plan scientifique et la hauteur de leur financement sont les deux principaux critères qui permettent d'en assurer l'inscription au CPER. Cependant, certaines opérations sur lesquelles il n'a pas été possible de trouver un accord figurent en l'état dans le contrat de plan, leur devenir, notamment le financement nécessaire, est reporté à la phase de mise en œuvre du contrat de plan.

Les discussions et négociations mobilisent les élus mais aussi les administratifs des diverses collectivités : conseil régional, conseils généraux, grandes villes universitaires, intercommunalités. Si les interlocuteurs privilégiés des services de l'Etat sont les élus et les services du conseil régional, les collectivités infra-régionales ne restent pas à l'écart du processus car elles apportent également leur contribution financière. Il n'existe pas de modèle unique de relations entre collectivités locales, celui-ci varie doublement, selon les secteurs et selon les régions¹³, notamment en termes de poids relatif des uns et des autres. Deux éléments sont à noter : d'une part, des irréversibilités se créent dans la constitution des configurations d'acteurs ; par exemple, le conseil général des Alpes-Maritimes s'était impliqué à l'occasion du troisième CPER, si bien que sa participation au quatrième CPER n'a pas fait l'objet de discussions. D'autre part, certains acteurs ont une capacité à s'imposer dans le jeu selon des modalités proches de l'auto-sélection. Ainsi, la participation au CPER du conseil général des Bouches-du-rhône (CG13) découle de l'initiative de son président (et non de l'élu en charge de ces questions) qui a souhaité asseoir l'intervention de sa collectivité dans ce domaine. La collectivité locale avait participé de manière marginale au précédent contrat de plan. Le conseil général a été dans une position de force relative¹⁴ en raison de la contribution financière qu'il apportait. Sans compter la vie étudiante, elle représente 20.75% de sa contribution au titre du CPER¹⁵. Pour le seul département des Bouches-du-Rhône, le conseil général a une contribution équivalente à celle de l'Etat et du conseil régional. Dans les négociations, la contribution financière des collectivités infra-régionales constitue leur

¹³ M. Leroy (2001) souligne qu'en Rhône-Alpes, départements, villes et services déconcentrés ont été mis à l'écart des négociations, celles-ci tournant autour du couple préfet de région-président du conseil régional.

¹⁴ Les autres conseils généraux de la région participent également, en particulier ceux des Alpes-Maritimes, du Var et du Vaucluse. Leurs contributions financières sont bien inférieures à celle du CG13 et elles concernent un nombre plus limité d'opérations. Par ailleurs, ils ne disposent pas de services administratifs importants, ce qui réduit leur capacité à prendre part aux négociations. La participation financière du conseil général des Alpes-Maritimes est non négligeable. Pour le troisième CPER, sur le territoire départemental, il avait une participation presque équivalente à celle de l'Etat ou du conseil régional.

¹⁵ Le volet enseignement supérieur-recherche est le deuxième axe d'intervention du CG13 après les transports.

ressource car leur contribution est loin d'être une variable d'ajustement. Cette situation illustre bien ce que G. Gilbert et J.-C. Thoenig (1999, p.49) relève qu'à *"travers le cofinancement, c'est l'argent à la fois comme instrument de l'action rationnelle ou gestionnaire et comme affichage du pouvoir relatif d'une collectivité publique qui est en jeu."* Dans un même temps, contrairement au conseil régional pour qui le cofinancement des opérations voulues par les services de l'Etat est plus ou moins requis, les contraintes pour les collectivités infra-régionales sont moindres, en dehors de la compétence territoriale. Une fois sa contribution globale déterminée, débute la négociation pour connaître les opérations financées.

A l'occasion du CPER, le nombre des acteurs susceptibles de participer est limité car la coopération reste institutionnelle. Néanmoins, une possibilité d'ouverture existe, en particulier en direction des collectivités infra-régionales. La participation de celles-ci n'est pas nécessairement définie à priori et si les services de l'Etat et du conseil régional consentent à leur participation, c'est aussi en raison des moyens financiers qu'ils apportent. D'autres ressources, comme l'expertise scientifique, peuvent également participer à élargir le spectre des acteurs impliqués.

2.2.Sélectionner et être sélectionné : l'intérêt bien compris de l'échange de ressources

Comme l'ont souligné les travaux consacrés à la formation professionnelle (E. Verdier, A. Lamanthe, 1999), l'outillage des acteurs est essentiel pour assurer une capacité d'action. Du côté des collectivités locales, c'est loin d'être une question subsidiaire car il en va de leur emprise relative dans le secteur de la recherche. Cette capacité d'action n'est pas seulement affaire de capacité politique mais aussi de capacité technique. La capacité technique est mobilisée dans différents types de prestations : l'expertise, l'évaluation, la prospective et l'ingénierie. Cette mobilisation d'expertises est appréhendée comme une ressource essentielle, venant pallier les manques en interne des conseils régionaux. La maîtrise d'une technicité est susceptible par ailleurs de conférer aux acteurs régionaux une plus grande indépendance par rapport aux services déconcentrés de l'Etat¹⁶, aux organismes de recherche et aux universités. Elle permet une plus grande concrétisation des politiques menées. Pour ce faire, les services des collectivités locales prennent appui sur certaines associations. Placées en situation d'intermédiaires entre les institutionnels d'un côté, les entreprises et la recherche publique de l'autre, ces associations n'ont pas toutes cependant la même capacité à participer à la

¹⁶ H. Reigner (2002) montre, que malgré la décentralisation, les Directions départementales de l'Equipement ont gardé une certaine prééminence en raison de leur capacité d'expertise.

construction de dispositifs d'action publique. Comment s'opère cette sélection ? Ce sont précisément les ressources dont elles disposent, à divers titres, qui leur permettent d'être associées dans des formes partenariales de l'action publique comme l'illustre l'exemple suivant.

En région, les principaux acteurs publics apportent leur soutien à des structures de second rang, qui la plupart du temps ont le statut d'association et ont une vocation territoriale et/ou thématique. Certaines qui voient le jour sont en concurrence avec d'autres plus anciennes, ce qui contribue à donner l'image d'un paysage complexe. Beaucoup font du "marketing" territorial et assurent principalement des missions d'animation, de diffusion d'information ou d'organisation de manifestations. L'association en optique-photonique¹⁷ dont il est question ici a été créée par un chercheur académique de la région. Comme pour d'autres associations, les collectivités locales ont apporté un soutien à son fonctionnement.

Tableau 3 : L'association en optique-photonique

L'association est organisée de la manière suivante : un conseil d'administration et un comité stratégique. Le conseil administration (18 membres) est composé à parité de chercheurs et d'industriels. Le comité stratégique est composé de 12 membres. Il assure les missions suivantes : formulation des propositions d'actions à mener, expertise des projets soutenus par l'association et évaluation des actions menées. Au moment de l'enquête (fin 2005), le comité stratégique avait comme principale particularité d'avoir des invités permanents qui sont les institutionnels : la DRRT, le conseil régional, les conseils généraux du Var, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, la communauté urbaine Marseille-Provence Métropole et la ville de Marseille. Ceux-ci sont susceptibles d'apporter des financements aux projets montés par l'association et financent par ailleurs le fonctionnement de l'association. Les principaux financeurs de l'association sont le conseil régional, la communauté urbaine Marseille-Provence Métropole et la ville de Marseille, les conseils généraux du Var et des Bouches du Rhône.
--

Cette association a privilégié deux principaux axes d'intervention : la mutualisation d'équipements de R&D et la constitution d'un cluster, lequel a préfiguré le pôle de compétitivité labellisé dans ce domaine¹⁸. Pour appuyer la création d'une communauté professionnelle, l'association s'est appuyée sur un appel à projets dit "moyens mutualisés" qui concerne des équipements de R&D. Cet appel à projet qui s'adresse aux laboratoires et entreprises de la région a été lancé pour la première fois en 2001 et a ensuite été reconduit (en 2003 et 2005). Il a eu pour objectif de faire émerger des partenariats laboratoires-entreprises autour de la réalisation d'un équipement. Ce dispositif est une initiative de l'association qui a pris en charge tous les stades de l'organisation. Elle en assure l'expertise, l'ingénierie et le suivi. L'association, porte-parole d'une communauté professionnelle, prend en charge l'ensemble du dispositif depuis sa conception jusqu'à son évaluation. Les collectivités locales,

¹⁷ Nous l'appelons l'association dans le papier.

¹⁸ Ce cluster a été reconnu par le CIADT du 18/12/2003.

principalement le conseil régional et les conseils généraux, interviennent en aval des projets retenus par le comité stratégique de l'association en apportant leur financement aux projets. L'expertise par le comité stratégique donne un label aux projets du point de vue des collectivités locales. L'association ne dispose pas de budget spécifique pour cet appel à projets. Les moyens financiers ne constituent donc pas la seule ressource pour participer à la construction de l'action publique. Les collectivités locales n'interviennent pas dans la construction détaillée du dispositif, elles se limitent à le financer. La mobilisation de ces ressources n'est pas univoque : tant pour les élus que pour les services, elle constitue de possibles points d'appui dans les échanges politiques. Certaines collectivités locales cherchent à financer des projets, sans avoir nécessairement les capacités internes d'expertise scientifique et d'ingénierie de projet (montage des partenariats).

Une fois l'appel à projet mis en place, des irréversibilités se créent puisque l'appel à projets est reconduit. Dans un même temps, l'association a une capacité à faire évoluer son dispositif et à l'adapter face aux évolutions des dispositifs publics. Elle a intégré les exigences dues à la création des pôles de compétitivité. Pour le montage de ce dernier, elle a justement pu mettre en avant son action antérieure afin de promouvoir et de porter le projet. On observe que le fait d'être acteur dans une scène locale confère à la fois une légitimité et une capacité d'initiative vis-à-vis des entreprises et des académiques du secteur, ce qui lui a permis de porter le projet de pôle de compétitivité. L'ingénierie de projets capitalisée sur les projets mutualisés ont là aussi été réinvestis dans les projets collaboratifs de R&D.

Si les services des collectivités s'appuient sur l'association, c'est parce qu'elle dispose de compétences et d'un savoir-faire scientifique et organisationnel. Cette association se présente comme un appui et une ressource pour les collectivités locales ; celles-ci vont la soutenir financièrement et la présenter comme un outil essentiel de leur intervention. Dans les faits, il y a une mobilisation et un appui réciproque, puisque pour les collectivités locales, elle est un élément de leur action et leur offre des projets à financer, les collectivités locales ayant de faibles capacités techniques (en particulier autour de l'expertise scientifique¹⁹ et de l'ingénierie de projet). La communauté professionnelle se construit un accès privilégié aux ressources, en présentant des projets déjà montés et expertisés aux collectivités locales. Cette mobilisation réciproque repose sur un échange de ressources : ressources financières versus ressources scientifico-techniques et organisationnelles.

Cependant, tous les intermédiaires n'ont pas la même capacité et légitimité à s'inscrire

¹⁹ La plupart des procédures d'expertise scientifique des projets rencontrent des limites, si bien que l'expertise apparaît comme une pierre d'achoppement de l'intervention des collectivités locales.

dans un dispositif d'action publique. De ce point de vue, les ressources de leur(s) entrepreneur(s) ne sont pas secondaires, que ce soit en termes de positionnement académique ou d'accès à la sphère institutionnelle. Ici, le promoteur de l'association est directeur de recherche au CNRS ; il préside par ailleurs le conseil consultatif régional en matière de recherche. Or, ce dernier constitue un rouage de l'intervention des services du conseil régional en matière de recherche. On constate l'importance des acteurs individuels dans l'impulsion de dynamiques et de projets, autant dans les communautés professionnelles que parmi les élus. Cela révèle la fragilité de telles initiatives si elles n'acquièrent pas un minimum d'organisation et d'institutionnalisation.

Conclusion

En définitive, si les acteurs opèrent dans des espaces d'action qui sont le plus souvent multi-niveaux, les ressorts de la sélection doivent être réinscrits dans les cadres dans lesquels la sélection est effectuée : les stratégies et les ressources ne sont pas nécessairement les mêmes d'une scène à l'autre, notamment entre les procédures nationales et celles à vocation plus régionale. Incontestablement, on observe des formes d'action plus partenariales dans le secteur de la recherche : elles sont marquées par une ouverture certaine à des acteurs non institutionnels (l'association) ou qui ne sont pas appelés à être centraux (un conseil général). On observe toutefois un "*pluralisme limité*", puisque tous les acteurs n'ont pas des ressources spécifiques à mobiliser et n'ont pas les mêmes dispositions à intéresser les acteurs plus traditionnels. Dans un même temps, le développement puis la généralisation de procédures qui reconnaissent la concurrence et la sélection révèlent également les repositionnements qui opèrent au sein des services centraux, en particulier dans les services du Ministère de la recherche. En créant les cadres de l'action, ils déplacent leur action sur le plan de fonctions plus stratégiques.

Bibliographie

J. Aust, 2004, *Permanences et mutations dans la conduite de l'action publique. Le cas des politiques d'implantation universitaire dans l'agglomération lyonnaise (1958-2004)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Lyon II

J. Aust, C. Crespy, 2008, "Réformer les systèmes de recherche et d'enseignement supérieur. Allemagne, Angleterre, France", *Séminaire du Cluster de recherche Rhône-Alpes* « Les

recherches sur la science : pour une réflexivité institutionnelle», Lyon, ENS Lettres et Sciences Humaines, 7 mai 2008

J. Aust, C. Crespy, C. Manifet, C. Musselin, C. Soldano, 2008, *Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, Rapport à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires

A. Branciard, E. Verdier, 2003, "La réforme de la politique scientifique française face à la mondialisation : l'émergence incertaine d'un nouveau référentiel d'action publique", *Politiques et Management public*, vol. 21, n°2, pp.61-81

C. Crespy, 2006, *Une action publique hybride. Permanences et transformations de la politique de recherche dans une région. Le cas de Provence Alpes Côte-d'Azur (1982-2004)*, Thèse de doctorat de sociologie, Université Aix Marseille I

C. Crespy, A. Branciard, 2006, "Reconfiguration des politiques scientifique et technologique en France : de la fin de l'Etat colbertiste à la fin du rôle de l'Etat ?", Ed. D. Vinck, *Actes du comité de recherche "Sciences, innovations technologiques et société" de l'AISLF (Association internationale des sociologues de langue française)*, Grenoble, 3-5 mai 2006, pp.301-315

C. Crespy, 2007a, "Gouvernance de la recherche et compétitivité territoriale : quel rôle pour l'action publique territoriale ?", *Politiques et Management Public*, vol. 25, n° 2, p. 23-44

C. Crespy, 2007b, "Quand la politique de recherche change d'échelle : Reconfiguration des espaces de jeu et redéfinition des rôles de l'Etat et des régions", in P. Muller, A. Faure, J.-P. Leresche, S. Narath, (dir.) *Action publique et changements d'échelle : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2007, pp.271-282

D. Filâtre, 2005, "Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale", *Revue Française d'Administration Publique*, n°112, pp.719-730

B. Jobert, 1995, "Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche", in FAURE A., POLLET G., WARIN P., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*", Paris, L'Harmattan, pp.13-24

A. Lamanthe, E. Verdier, 1999, "La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique", *Sociologie du travail*, vol.41, n°4, pp.385-409

- C. Lanciano-Morandat, H. Nohara, 2003, "Les essaimages académiques dans le secteur de l'informatique en France : effets institutionnels, effets de territoire ou construction des acteurs locaux ?" *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, pp.235-266
- P. Larédo, 2003, "Six major challenges facing public intervention in higher education, science, technology and innovation", *Science and Public Policy*, vol.30, n°1, pp.4-12
- G. Gilbert, J.-C. Thoenig, 1999, "Les cofinancements publics : des pratiques aux rationalités", *Revue d'économie financière*, n°51, pp.45-78
- M. Leroy, 2001, "Le contrat de plan Etat-région", in JOUVE B., SPENLEHAUER V., WARIN P., (dir.) *La région. Laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, Coll. Recherches, pp.205-226
- G. Mallard, C. Paradeise, A. Peerbaye, 2006, "Sciences et souverainetés : les sciences au cœur du projet national", *Sociologie du Travail*, vol.48, n°3, pp.279-285
- P. Mustar, P. Larédo, 2002, "Innovation and research policy in France (1980-2000) or the disappearance of the Colbertist state", *Research Policy*, vol.31, n°1, pp.55-72
- H. Reigner, 2002, "Le pluralisme limité de l'action publique territoriale : le ministère de l'Équipement entre adaptations et continuité". In J. FONTAINE et P. HASSENTEUFEL (s/d), *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp.189-209